

RCL DPiO 5604-52/11

*e/e*

*3w.*

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 20 LIPCA 2011 R., SYGN. AKT K 9/11**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. Sentencja orzeczenia została ogłoszona dnia 21 lipca 2011 r., w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 149, poz. 889.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in, iż:

1. Art. 4 § 2 i 3, art. 26 § 3, art. 39 § 2 w części obejmującej wyrazy „Jeżeli głosowanie przeprowadza się w ciągu jednego dnia”, art. 39 § 3, art. 39 § 7 zdanie drugie w części zaczynającej się od wyrazów „a jeżeli głosowanie przeprowadza się w ciągu dwóch dni”, art. 43 i art. 69 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588 i Nr 134, poz. 777):
  - a) w zakresie, w jakim dotyczą wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z art. 98 ust. 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) w zakresie, w jakim dotyczą wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z art. 128 ust. 2 Konstytucji.
2. Art. 4 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.
3. Art. 110 § 4 w związku z art. 495 § 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 są niezgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz są zgodne z art. 32 Konstytucji.
4. Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 26, poz. 134) jest niezgodna z art. 2 Konstytucji i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodna z art. 32 Konstytucji.

5. Art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113 i Nr 102, poz. 588) przez to, że uzależnia reżim prawny wyborów od terminu ich zarządzenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 Konstytucji.

### **3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Wymienione w sentencji wyroku przepisy, uznane za niezgodne z Konstytucją tracą moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, tj. dnia 21 lipca 2011 r. Utrata mocy obowiązującej nie dotyczy przepisów uznanych za niekonstytucyjne w określonej przez Trybunał części.

### **4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego była materialna treść kilkudziesięciu przepisów umiejscowionych w dwóch ustawach, tj. w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (dalej: Kodeks wyborczy lub k.w.) i ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (dalej: p.w.k.w.), a także – w zakresie formalnym – cała ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (dalej: ustawa zmieniająca z 3 lutego 2011 r.).

W pierwszym rzędzie, przedmiotem krytycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego były regulacje Kodeksu wyborczego, przewidujące dopuszczalność dwudniowego głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu oraz wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejną regulacją tejże ustawy, zakwestionowaną przez Trybunał, był przepis art. 110 § 4 w związku z art. 495 § 1 pkt 4, przewidujący zakaz wykorzystywania w kampanii wyborczej wielkoformatowych plakatów i haseł pod rygorem grzywny.

Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r., która zakwestionowana została w całości, wprowadzała natomiast zakaz wykorzystywania spotów wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych.

Zakwestionowany został również art. 16 p.w.k.w., który stanowił, że Kodeks wyborczy stosuje się do wyborów zarządzonych po dniu jego wejścia w życie oraz kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu tych wyborów (ust. 1), zaś do wyborów zarządzonych przed dniem jego wejścia w życie należy stosować przepisy dotychczasowe (ust. 2). Z kolei zgodnie z art. 1 tejże ustawy, Kodeks wyborczy wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od jego ogłoszenia, czyli 1 sierpnia 2011 r. Zestawienie tych dwóch przepisów prowadziło

do wniosku, że stosowanie nowego reżimu prawa wyborczego uzależnione zostało nie tyle od dnia wejścia w życie Kodeksu wyborczego, ile od dnia zarządzenia wyborów. Jeżeli wybory zostałyby zarządzone przed 1 sierpnia 2011 r., to miałyby do nich zastosowanie dotychczasowe przepisy wyborcze (Ordynacja wyborcza), a jeżeli wybory zostałyby zarządzone po tym dniu, to byłyby przeprowadzone według przepisów nowego Kodeksu wyborczego.

**5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

W odniesieniu do zakwestionowanych przepisów dotyczących przeprowadzenia dwudniowego głosowania, wzorcem kontroli uczyniono przepisy art. 98 ust. 2 i 5 oraz art. 128 ust. 2 Konstytucji. Pierwszy z powołanych przepisów Konstytucji stanowi, iż wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Prezydent Rzeczypospolitej, zarządzając skrócenie kadencji Sejmu, zarządza jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów.

Natomiast zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej - nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.

Wskazane jako wzorce postanowienia Konstytucji używają wyrażenia „dzień wyborów” (wyraz „dzień” zawsze w liczbie pojedynczej). Wykładnia językowa daje więc podstawę do przyjęcia, że wolą ustrojodawcy było, aby głosowanie w wyborach odbywało się w ciągu jednego dnia – co do zasady wolnego od pracy. Postanowienia te są jednoznaczne, a ich rozumienie zgodnie z regułami języka polskiego nie wywołuje wątpliwości. Odwołując się do Kodeksu pracy i wykładni pojęcia „dnia wolnego od pracy” stwierdzono, iż jest nim niedziela lub święto, określone ustawą jako dzień wolny od pracy.

Pomimo tego, że Trybunał dostrzegł również argumenty za tym, aby głosowanie odbywało się w ciągu dwóch dni, jednakże wskazał, iż zmiana w tym zakresie może być dokonana tylko decyzją ustrojodawcy, skoro kwestia ta jest uregulowana na poziomie konstytucyjnym.

Treść art. 4 § 2 Kodeksu wyborczego, dopuszczająca przeprowadzenie dwudniowego głosowania, oceniona została również w aspekcie zasady pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) w rozumieniu art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą przepisy prawa wyborczego powinny być jednoznaczne i stwarzać wszystkim uczestnikom wyborów poczucie pewności, co do istotnych elementów systemu wyborczego. Takiej pewności nie daje zaskarżony przepis, który uzależnia to, czy głosowanie odbędzie się w ciągu jednego dnia czy też w ciągu dwóch dni, od decyzji organu zarządzającego wybory. Decyzja ta nie jest przy tym uwarunkowana jakimikolwiek obiektywnymi przesłankami, a to znaczy, że może być podjęta arbitralnie. To, czy głosowanie w wyborach określonego rodzaju ma być przeprowadzone w ciągu jednego dnia czy dwóch dni powinno wynikać z ustawy, a nie być wynikiem decyzji organu władzy wykonawczej.

Zakaz wykorzystywania w kampanii wyborczej wielkoformatowych plakatów i haseł zawarty w przepisach art. 110 § 4 w związku z art. 495 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego, oceniony został negatywnie w odniesieniu do art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wzorzec ten odniesiony został również wobec oceny całej ustawy zmieniającej z 3 lutego 2011 r.

W art. 54 Konstytucji, którego treść jest określana jako „wolność słowa”, zostały wyrażone trzy wolności, wzajemnie powiązane: a) wolność wyrażania swoich poglądów, b) wolność pozyskiwania informacji, c) wolność rozpowszechniania informacji.

Poglądy można wyrażać nie tylko słownie (mówiąc lub pisząc), lecz także za pomocą obrazów, w tym różnego rodzaju plakatów. Przez rozpowszechnianie informacji rozumie się zarówno udostępnianie posiadanych informacji (danych) indywidualnie wytypowanym osobom trzecim, jak i ich upowszechnianie, czyli podawanie do wiadomości publicznej, w tym za pośrednictwem środków społecznego przekazu.

Stąd, zakazy umieszczania w związku z wyborami plakatów i haseł o powierzchni przekraczającej określony w ustawie limit oraz rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach nadawców radiowych i telewizyjnych, nawet oceniane oddzielnie, niewątpliwie ograniczają zarówno wolność wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji (przez partie i komitety wyborcze), jak i wolność pozyskiwania informacji (przez wyborców).

Tym samym regulacje zawarte zarówno w art. 110 § 4 w związku z art. 495 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego, jak i w ustawie zmieniającej z 3 lutego 2011 r. nie spełniły również testu proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakaz korzystania w czasie kampanii wyborczej z wielkopowierzchniowych plakatów czy haseł lub odpłatne rozpowszechnianie wyborczych audycji radiowych lub telewizyjnych nie jest bowiem konieczny dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej ani wolności i praw innych osób.

Ponadto ustawa zmieniająca z 3 lutego 2011 r. oceniona została negatywnie w świetle – wywodzonej z art. 2 Konstytucji – zasady niewprowadzania istotnych zmian do prawa wyborczego w okresie 6 miesięcy przed terminem zarządzenia wyborów. W ocenie Trybunału, takie działanie oznacza naruszenie zasad rzetelnego procesu ustawodawczego. Stwierdzając istotność zmian wprowadzonych zakwestionowaną ustawą, Trybunał negatywnie ocenił również tryb pracy ustawodawczej, a mianowicie niezwykle pośpiech w jej uchwaleniu i publikacji. Stwierdzenie powyższego skutkowało uznaniem, iż ustawa ta jest w całości niezgodna z Konstytucją.

Ostatnim z rozwiązań negatywnie ocenionych przez Trybunał była regulacja intertemporalna zawarta w art. 16 ust. 1 i 2 p.w.k.w., która odniesiona została do wzorca określonego w art. 2 Konstytucji. W ramach dokonanej oceny Trybunał stwierdził brak jednoznacznego rozgraniczenia stosowania dwóch reżimów prawa wyborczego, co skutkowało brakiem pewności, który z nich znajdzie zastosowanie w odniesieniu do zbliżających się wówczas wyborów parlamentarnych. Brak pewności w kwestionowanym zakresie, przy uwzględnieniu zastosowania danego reżimu w zależności od daty zarządzenia wyborów przez Prezydenta RP, narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, co ocenione zostało negatywnie w świetle wymogów wywodzonych z powołanego wzorca.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Skutki analizowanego wyroku pociągają za sobą niedopuszczalność ustanowienia w ustawie dwudniowego głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu oraz wyborach na urząd Prezydenta RP. Niedopuszczalny jest również zakaz wykorzystywania w kampanii wyborczej wielkoformatowych plakatów i haseł oraz zakaz wykorzystywania spotów wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych.

Uznanie niezgodności z Konstytucją mechanizmu wynikającego z art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 p.w.k.w. nie oznacza wyeliminowania z porządku prawnego art. 1 p.w.k.w.

Powołanie tego ostatniego przepisu w związku z art. 16 ust. 1 i 2 p.w.k.w. ma bowiem tylko takie znaczenie, że wskazany jest precyzyjnie dzień, do którego upływu istnieje możliwość wyboru reżimu prawnego, według którego winny odbyć się jesienne wybory parlamentarne. W konsekwencji braku zakwestionowania art. 10 pkt 3 p.w.k.w., zgodnie z którym od 1 sierpnia 2011 r. Ordynacja wyborcza traci moc obowiązującą, ustawa ta utraciła moc we wskazanym terminie.

Stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności wzmiankowanej powyżej regulacji intertemporalnej oznacza, że z dniem ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie art. 16 ust. 1 i 2 p.w.k.w. zostaje wyeliminowany z porządku prawnego, a w konsekwencji powstaje – wynikająca z art. 1 i art. 10 pkt 3 p.w.k.w. – pewność co do reżimu prawnego jesiennych wyborów do Sejmu i Senatu. Zamiast zakwestionowanej regulacji intertemporalnej obowiązuje zasada bezpośredniego działania prawa nowego. Ponieważ Kodeks wyborczy wszedł w życie 1 sierpnia 2011 r., a najbliższe wybory parlamentarne odbyły się po tym terminie, do wyborów tych miały zastosowanie jego przepisy.

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie zawarł dla prawodawcy wskazówek odnoszących się bezpośrednio do jego wykonania.

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

W ramach oceny Kodeksu wyborczego, poza regulacją zawartą w art. 110 § 4 w związku z art. 495 § 1 pkt 4, Trybunał uchylił wyraźnie przepis art. 4 § 2 ustanawiający możliwość przeprowadzenia dwudniowych wyborów do Sejmu, Senatu oraz na urząd Prezydenta RP. Inne przepisy odnoszące się warunkowo do tej regulacji, zostały zakwestionowane częściowo (w części dotyczącej dwudniowych wyborów). Taka formuła sentencji wyroku rodzi wątpliwości, co do przejrzystości i jednoznaczności obowiązującego tekstu normatywnego. Zważywszy, iż wybory do Parlamentu Europejskiego wyznacza Prezydent RP w dniu wolnym od pracy, dlatego też wydaje się wskazane uchylenie w ustawie Kodeks wyborczy zakwestionowanych częściowo treści, odnoszących się do przeprowadzenia dwudniowych wyborów.

Wskazana przez Trybunał zasada bezpośredniego działania prawa nowego, w odniesieniu do derogacji art. 16 ust. 1 i 2 p.w.k.w., wyłącza potrzebę podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie.

## **2. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Działania legislacyjne podjęte w celu wykonania wyroku powinny zmierzać wyłącznie do ustawowej eliminacji treści odnoszących się do przeprowadzenia dwudniowych wyborów w ustawie Kodeks wyborczy w zakresie wyborów do Sejmu, Senatu oraz na urząd Prezydenta RP. Konstytucja nie przewiduje natomiast ograniczeń odnoszących się do dwudniowego głosowania w wyborach do samorządu terytorialnego oraz Parlamentu Europejskiego. W związku z powyższym wskazane jest rozważenie alternatywy, czy należy uchylić przepisy odnoszące się do przeprowadzenia dwudniowych wyborów do Sejmu, Senatu oraz na urząd Prezydenta RP, czy też wprowadzić regulację umożliwiającą przeprowadzenie dwudniowych wyborów do Parlamentu Europejskiego.

## **3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Nie podjęto prac legislacyjnych.

N. DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
*Joanna Kępińska*  
Barbara Wysocka

sporządził:  
Tomasz Golik  
tel.: 694 62 01

